

Odbor za životnu sredinu

CILJ 1: PODIZANJE STOPE RECIKLAŽE AMBALAŽE I AMBALAŽNOG OTPADA

...KROZ UNAPREĐENJE SISTEMA PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA

IZAZOV: Prema izveštajima Agencije za zaštitu životne sredine, kao i izveštajima operatera sistema, ciljevi postavljeni Uredbom o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period 2015. do 2019. godine su u prethodnim godinama ispunjavani, čak i iznad postavljenih očekivanja. Ipak, novo EU zakonodavstvo o otpadu i ambalaži (C

EP i SUP) je postavilo veoma visoke i ambiciozne ciljeve u oblasti ambalažnog otpada do 2030. godine, koje će Republika Srbija u postupku pristupanja EU morati da ispuni. Nedostaci u celokupnom sistemu produžene odgovornosti proizvođača, od izostanka javne svesti o značaju reciklaže, preko nepostojanja odgovornosti učesnika u sistemu za nepoštovanje zakonskih obaveza, do nedovoljnih kapaciteta za ponovno iskorišćenje i reciklažu otpada, ukazuju na to da će ovi ciljevi biti teško dostižni.

PREDLOG REŠENJA: U narednom periodu, potrebno je sistematski ojačati postojeći sistem produžene odgovornosti proizvođača, kako bi se intenziviralo prikupljanje ambalažnog otpada od strane svih učesnika u procesu. Pri tome je neophodno uzeti u obzir kompletan cirkularni model i podići na viši nivo sistematski organizovano odvojeno sakupljanje ambalažnog otpada, počev od obezbeđivanja infrastrukture za primarnu selekciju, merljivosti efikasnosti tretmana komunalnog otpada, sve do jačanje kapaciteta za ponovnu upotrebu resursa u Republici Srbiji. Efikasnija koordinacija i javni dijalog svih učesnika u procesu doprineće unapređenju postojećeg sistema i opštem podizanju svesti građana o neophodnosti reciklaže ambalažnog otpada.

Ukoliko se do 2024. godine pokaže da ciljevi ne mogu biti dostignuti predloženim unapređenjem sistema, te je potrebno dodatno usaglasiti zakonodavni okvir sa regulativom Evropske unije, može se razmotriti promena pristupa u pravcu postepenog uvođenja depozitnog sistema za pojedine vrste ambalažnog otpada. Iz dosadašnje prakse zemalja koje su uvele depozitni sistem se može videti da je za taj posao potrebno najmanje dve godine.

IZAZOV: Nepostojanje jasne podele uloga i odgovornosti između učesnika u sistemu kada je reč o sakupljanju i upravljanju ambalažnim otpadom, što dovodi do niske teritorijalne pokrivenosti i smanjene stope recikliranja.

PREDLOZI REŠENJA:

- Izmene Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu, koje bi imale za cilj **jasno definisanje nadležnosti svih aktera u procesu, uloge i odgovornosti lokalnih samouprava** za prikupljanje i reciklažu ambalažnog otpada, mehanizme njihovog sprovođenja, kao i modele godišnjeg izveštavanja JLS i inspekcijaskog nadzora od strane nadležnog Ministarstva kako bi se pratio progres. Ovo bi podrazumevalo uspostavljanje rokova za implementaciju lokalnih i regionalnih planova za upravljanje otpadom i reviziju postojećih planova u delu koji se odnosi na upravljanje otpadom, uz jasne sankcije u slučaju nepoštovanja rokova i zakonskih obaveza, i podsticajne mere za sistematsku saradnju sa nacionalnim operaterima.
- **Unapređenje sistema primarne selekcije** svih vrsta otpada, uz uspostavljanje jasnih ciljeva i odgovornosti za komunalna preduzeća koja ne organizuju primarnu selekciju.
- Podsticanje **smanjenja komunalnog otpada i njegove ponovne upotrebe** kroz izmene sistema obračuna za odvoženje otpada od strane javnih komunalnih preduzeća - povezivanjem troškova sa količinom otpada koji se generiše. Trenutno se naknade za usluge sakupljanja otpada

obračunavaju na osnovu ukupne kvadrature obuhvaćene prikupljanjem, bez umanjenja za odvojeni otpad.

- **Uspostavljanje oštrijih kriterijuma za rad nacionalnih operatera** (sistem dobijanja dozvola, planovi upravljanja ambalažnim otpadom sadrže sve elemente propisane Zakonom, uvođenje standardizovanih ugovora između operatera i lokalnih samouprava koji bi bili praćeni finansijskim garancijama, određivanje minimalnih naknada za reciklere, investiranje u sakupljačku mrežu), te adekvatan inspekcijski nadzor istih.
- **Postavljanje odvojenih ciljeva** za ambalažni otpad koji nastaje u domaćinstvu, i komercijalnim i industrijskim lokacijama.
- **Uključivanje neformalnog sektora** u sistem prikupljanja i izveštavanja, kroz saradnju sa komunalnim preduzećima i opštinama.

IZAZOV: Značajan jaz između količine ambalaže plasirane na tržište i prijavljenih količina doprinosi niskoj ekološkoj efikasnosti postojećeg sistema. Realne ostvarene stope su niže od prijavljenih i znatno ispod ciljeva EU i Srbije za ambalažu.

PREDLOZI REŠENJA:

- Potrebna je **dodatna transparentnost u pogledu učinka i troškova sistema produžene odgovornosti proizvođača**, u smislu zahteva da svi učesnici sistema redovno objavljuju podatke koji se odnose na troškove, naknade, količine ambalaže stavljene na tržište i sakupljeni i tretirani ambalažni otpad.
- **Uvođenje funkcionalnog sistema inspekcijskog nadzora**, koji bi omogućio proveru finansijskih izveštaja i prikupljanje dokaza o prijavljenim količinama.
- **Propisivanje konkretnih sankcija** u slučaju da su dostavljeni podaci netačni ili neprecizni.

IZAZOV: Uvođenje velikih izmena u sistemu upravljanja ambalažnim otpadom bez konsultacija sa zainteresovanim stranama, što potencijalno stvara izazove u implementaciji i zahteva značajna ulaganja, čije će troškove snositi privreda i građani.

PREDLOG REŠENJA: Imajući u vidu složenost sistema upravljanja ambalažnim otpadom, neophodno je obezbediti uključenost širokog kruga zainteresovanih aktera u proces donošenja odluka o njegovim izmenama, kao i da uspostavljanje sistema bude **zasnovano na sveobuhvatnoj analizi** koja će preporučiti najefikasniji i finansijski najpovoljniji model za privredu i potrošače.

IZAZOV: Pokušaji uvođenja depozitnog sistema bez prethodnih konsultacija sa privredom i ostalim zainteresovanim stranama, bez sprovođenja sveobuhvatne analize koja će preporučiti uspostavljanje funkcionalnog i održivog depozitnog sistema, kao i prelazni period za njegovo uvođenje.

Naime, depozitni sistem u razvijenim zemljama Evrope pokazao se kao uspešan u pogledu količine prikupljene ambalaže, ali je i najkompleksniji za implementaciju i zahteva značajna ulaganja privrede i građana – mnogostruko veća u odnosu na sve postojeće sisteme. Dodatno, uvođenje depozitnog sistema ne rešava problem ambalažnog otpada na sveobuhvatan način, s obzirom da depozitni sistem uključuje samo 15% ambalaže stavljene na tržište.

PREDLOG REŠENJA: Imajući u vidu složenost uvođenja depozitnog sistema dve su ključne pretpostavke za uspeh – da uspostavljanje sistema bude zasnovano na sveobuhvatnoj analizi koja će preporučiti najbolji depozitni sistem za Srbiju, najefikasniji i finansijski najpovoljniji za privredu i potrošače, kao i da zakon obezbedi visoki nivo predvidljivosti u pogledu budućih obaveza za građane i privredu.

Ovo podrazumeva:

- **Predviđanje prelaznog perioda za uvođenje depozitnog sistema od najmanje tri-četiri godine.** U pripremnom periodu potrebno je izvršiti niz radnji, uključujući izradu studije o najadekvatnijem

modelu depozita, formiranje Organizacije i izradu softvera za upravljanje depozitnim sistemom, prilagođavanje ambalaže i maloprodajnih objekata, edukaciju građana itd.

- **Precizno definisanje koji materijali su obuhvaćeni depozitnim sistemom**, tako da ne bude obuhvaćen samo mali procenat ambalaže od pića, dok bi ostala ambalaža i dalje završavala u životnoj sredini.
- **Precizno definisanje ko formira organizaciju za upravljanje depozitnim sistemom**. Najviše mogućnosti pruža kombinovani model u kojem bi udeo u organizaciji i radu tela imali država, proizvođači i uvoznici, reciklari i trgovinski sektor.
- **Ključne karakteristike depozitnog sistema neophodno je propisati zakonom, a ne podzakonskim aktima**, u cilju obezbeđivanja predvidljivosti sistema posebno imajući u vidu da bi kroz jednostavniju proceduru izmene podzakonskih akata moglo da dođe do rizika naglih promena sa mogućim negativnim finansijskim posledicama za građane i privredu.

CILJ 2: BOLJE UPRAVLJANJE POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA

...KROZ USPOSTAVLJANJE PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA

IZAZOV: Zakonski okvir upravljanja posebnim tokovima otpada ne prepoznaje princip produžene odgovornosti proizvođača. To praktično znači da proizvođači nemaju faktičku odgovornost za svoje proizvode koji nakon upotrebe postaju otpad, te se njihova odgovornost završava plaćanjem naknade i dostavljanjem izveštaja Agenciji za zaštitu životne sredine. Veliki problem predstavljaju, sa jedne strane, visoke naknade za posebne tokove otpada, koje plaćaju privredni subjekti koje na tržište stavljaju proizvode koji spadaju u ovu kategoriju, a sa druge nepostojanje adekvatnog mehanizma kontrole ispunjenja ove obaveze, čime se stvara siva zona i nelojalna konkurencija. Ne manje važno, budžet Srbije uskraćen je za velika sredstva koja mogu da budu uložena u unapređenje sistema sakupljanja i reciklaže otpada.

PREDLOZI REŠENJA:

- Postojeću zakonsku regulativu, posebno u delu upravljanja otpadom, trebalo bi što pre uskladiti sa Direktivama EU i predvideti produženu odgovornost proizvođača za posebne tokove otpada. Ovim bi se uspostavio održiv sistem finansiranja od strane proizvođača udruženih u okviru kolektivnog operatera. Ovakav sistem bi doveo do investicija u sakupljačku mrežu, a ujedno bi se prevazišli problemi u finansiranju reciklažne industrije i uvećala sredstva u budžetu za finansiranje drugih projekata za zaštitu životne sredine.
- Izvršiti uvezivanje resornih institucija – Ministarstva zaštite životne sredine, Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave carina i inspekcija i razvoj jedinstvenog informacionog sistema za praćenje naplate naknade za posebne tokove otpada.
- Na osnovu tako proširene baze za naplatu ove naknade, smanjiti njen iznos, i na taj način pospešiti dobrovoljno plaćanje.

IZAZOV: Proizvođači i uvoznici proizvoda često su u nedoumici da li neki proizvod podleže obavezi plaćanja ekološke takse za posebne tokove otpada, odnosno kom razredu proizvod pripada i da li uopšte spada u proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada. Na ovo utiče činjenica da su opisi proizvoda u okviru razreda (vrste) neodgovarajući i uopšteni u odnosu na raznovrsnost proizvoda koji se uvoze/proizvode.

PREDLOG REŠENJA: Obračun naknade vršiti na osnovu carinskih tarifnih brojeva tj. da se u postojećim razredima navede koji tarifni broj odgovara datom opisu iz liste proizvoda u svakoj kategoriji.

CILJ 3: ODRŽIVO FINANSIRANJE ŽIVOTNE SREDINE

...KROZ TRANSPARENTNO TROŠENJE SREDSTAVA KOJA SE PRIKUPE

IZAZOV: Ulaganja u životnu sredinu i upravljanje otpadom su često nenamenska. Naknade koje prikuplja Agencija ili lokalne samouprave često nisu upotrebljene za reinvestiranje u sistem, već se preusmeravaju na druge potrebe, koje nemaju veze sa životnom sredinom. Sistem upravljanja otpadom značajno je opterećen administracijom, koja se pre svega odnosi na obavezu vođenja obimne dokumentacije o kretanju otpada

PREDLOZI REŠENJA:

- Osigurati preusmeravanje iz centralnog budžeta za svrhe zaštite životne sredine minimum onaj nivo sredstava koji se kroz naknade uplate i uvođenje obaveze redovnog izveštavanja o aktivnostima i projektima na koje su ekološka sredstva bila potrošena.
- Ukidanje parafiskalnih nameta u oblasti ekologije, poput naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine ili njihovo baziranje isključivo na principu – zagađivač plaća.
- Uvođenje destimulativnih naknada i taksi za zagađivače, poput deponijske takse, radi sprečavanja odlaska reciklabilnih materijala na deponije, tj. stimulacije sortiranja i recikliranja otpada.

CILJ 4: ZBRINJAVANJE VIŠKOVA HRANE I TRETMAN BIORAZGRADIVOG OTPADA

...KROZ DONACIJE VIŠKOVA HRANE

IZAZOV: Nepostojanje pravnog okvira, podrške i infrastrukture za odgovorno upravljanje viškovima hrane, tj. preusmeravanje neprodane hrane humanitarnim organizacijama, narodnim kuhinjama, zoološkim vrtovima itd. Pored direktnih socijalnih i finansijskih gubitaka (nabavna vrednost hrane i PDV, troškovi odnošenja otpada) neiskorišćena hrana koja završi kao komunalni otpad pravi veliki pritisak na životnu sredinu.

PREDLOZI REŠENJA:

- Definisati nadležnost inspekcijskih organa, uloge i odgovornosti različitih aktera u sistemu. Paralelno osnažiti kapacitete Banke hrane i drugih humanitarnih organizacija koje će preuzeti ulogu prilikom preusmeravanja donacija viškova hrane.
- Uspostaviti sistem prikupljanja otpada od hrane u javnim institucijama i privrednim subjektima na nivou lokalne samouprave.
- Obezbediti finansijske olakšice za društveno odgovorne kompanije koje se opredele da odgovorno zabrinjavaju viškove hrane (oslobađanje od obaveze plaćanja PDV-a na donacije viškova hrane).

...KROZ PREPOZNAVANJE BIORAZGRADIVOG OTPADA KAO RESURSA

IZAZOV: Biorazgradivi otpad u trenutnoj regulativi nema definisan način diferencijacije, odlaganja, transporta i prerade, a čini oko 50% komunalnog otpada. Kao takav predstavlja opterećenje za trenutne kapacitete skladištenja otpada, utiče na zagađivanje i kontaminaciju zemljišta i vazduha.

PREDLOZI REŠENJA: Kroz izmenu i dopunu postojeće regulative, uključiti jasnu proceduru upravljanja biorazgradivim otpadom, a paralelno raditi na razvoju infrastrukture za sakupljanje i tretman biorazgradivog otpada.

CILJ 5: SMANJENJE PAPIRA I SUVIŠNE ADMINISTRACIJE

IZAZOV: Sistem upravljanja otpadom značajno je opterećen administracijom, koja se pre svega odnosi na obavezu vođenja obimne dokumentacije o kretanju otpada - za svaki datum predaje, za svaku vrstu otpada zasebno, prema transporteru i primaocu otpada. Evidencija se vrši na unapred definisanim obrascima na dnevnom nivou, a paralelno postoji i obaveza pisanja godišnjih izveštaja. Dodatno, postoji i obaveza čuvanja dokumentacije u papirnom obliku, što je u direktnoj suprotnosti sa ciljevima zaštite životne sredine.

PREDLOG REŠENJA: Uspostaviti jedinstveni elektronski sistem vođenja evidencije o kretanju otpada, uz predviđanje drugačije dinamike izveštavanja, uz odgovornost za ispravnost podataka koji se dostavljaju.

CILJ 6: UJEDNAČENO TUMAČENJE PROPISA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE PRILIKOM POSTAVLJANJA TELEKOMUNIKACIONE INFRASTRUKTURE

IZAZOV: Veliki problemi u domenu elektronskih komunikacija tiču se neusklađenosti i paušalnog tumačenja propisa iz domena životne sredine, ali i statusa kritične telekomunikacione infrastrukture Republike Srbije. Konkretno, već godinama postoji problem sa otežanom izgradnjom i postavljanjem baznih stanica koje koriste postojeće tehnologije (2G/3G/4G) čime je ugrožena stabilnost i funkcionisanje mobilnih mreža koje predstavljaju jedan od kritičnih resursa u eri globalne pandemije. Ovaj problem posebno je izražen u urbanim sredinama, a bez njegovog rešavanja Srbija će ostati uskraćena za sve prilike i prednosti 5G tehnologije.

Glavni uzroci su sledeći: 1) paušalno tumačenje načela iz Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja kao i definicije izvora nejonizujućeg zračenja od posebnog interesa (IPI) od strane lokalnih sekretarijata za zaštitu životne sredine; 2) ubacivanje prostornih ograničenja izraženih u metrima u planska dokumenta lokalnih samouprava u pogledu minimalne dozvoljene udaljenosti baznih stanica od susednih objekata; 3) procedura procene uticaja na životnu sredinu kakva ne postoji u zemljama EU; 4) 2.5 puta strože granične referentne vrednosti u Pravilniku o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima u odnosu na EU.

PREDLOG REŠENJA: Rešenje problema otežane izgradnje baznih stanica zahteva reakciju pre svega Ministarstva životne sredine, a uz podršku Ministarstva trgovine, turizma telekomunikacija, RATEL-a i drugih institucija. Reakcija bi se ogledala u usklađivanju propisa iz domena životne sredine sa regulativom Evropske unije odnosno zemalja članica EU kada su u pitanju propisi iz domena nacionalnih zakonodavstava. Takođe potrebno je izvršiti edukaciju službenika lokalnih samouprava i ujednačiti praksu u primeni ovih propisa.

Na kraju, bilo bi korisno usvojiti novi zakon koji bi doprineo daljem unapređenju usluga i rastu tržišta telekomunikacija kroz omogućavanje digitalnih ugovora sa korisnicima i stvaranje okvira koji podstiče deljenje i veću iskorišćenost resursa.